



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davidy Krysky, Ph.D., ve věci

navrhovatelů:

a) J. K.

b) M. K.

oba bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Robinem Mlynářem
sídlem Teplého 2786, Pardubice

proti

odpůrci:

obec Nová Ves

sídlem Nová Ves 154

zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – č. 1/2021 – Územního plánu Nová Ves
– vydaného usnesením zastupitelstva obce Nová Ves č. 3/7/2021 ze dne 26. 7. 2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 20 753 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelé se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají, aby soud zrušil část opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též „napadené OOP“). Konkrétně požadují zrušení grafické i textové části napadeného OOP vztahující se k pozemkům parc. č. Xa a parc. č. Xb nacházejícím se v k. ú. X a obci X (*pozn. soudu:* všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území) v částech, v nichž byly tyto pozemky zařazeny do ploch veřejného prostranství s vedlejším indexem (VP_{V05}).
2. Ke své aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatelé uvádějí, že jsou vlastníky výše označených pozemků, které byly napadeným OOP zařazeny do plochy veřejného prostranství (VP_{V05}) namísto plochy smíšené obytné (O), do níž byly zařazeny přímo navazující sousední pozemky parc. č. Xc a parc. č. Xd, které jsou rovněž ve vlastnictví navrhovatelů. Pozemky parc. č. Xa a parc. č. Xb byly změnou č. 2 předchozího územního plánu s účinností od 23. 6. 2009 zařazeny do plochy určené k zástavbě „obytná zástavba venkovského typu“. Navrhovatelé byli změnou funkčního zařazení uvedených pozemků dotčeni na svých právech, neboť jsou přesvědčeni, že ke změně došlo nezákonně, napadené OOP neproporcionálně zasáhlo do jejich vlastnického práva a rozhodnutí o jejich námitkách je nepřezkoumatelné.
3. Navrhovatelé namítají, že pozemky parc. č. Xa a parc. č. Xb fakticky ani právně nikdy nebyly plochou veřejného prostranství (nenaplnovaly zákonné znaky veřejného prostranství a nebyly takto ani vymezeny v územně plánovací dokumentaci). Nikdy ani neplnily funkci (účel) veřejného prostranství a z důvodu svého umístění, povrchu a dalších vlastností ani takovou funkci do budoucna plnit nemohou. Pozemky navrhovatelů dříve sloužily jako vodní náhon pro nedaleký mlýn. Po regulaci toků a zrušení mlýna byly vedeny jako ostatní plochy až do nabytí účinnosti výše zmíněné změny předchozího územního plánu v roce 2009, kdy se staly zastavitelnými. Pro dokreslení faktického stavu pozemků navrhovatelé zařadili do návrhu dvě fotografie z června 2022. Dále pak doplnili, že ačkoliv to z fotografie není patrné, plocha od vzrostlého stromu směrem k pozemkům parc. č. Xd a parc. č. Xc je výrazně svažité (dříve zde vedl již zmíněný náhon na mlýn) a je iluzorní se domnívat, že by někdy mohla tvořit veřejné prostranství, jak jej vnímá právní řád.
4. Navrhovatelé nezpochybňují, že nepatrná východní část dotčených pozemků se nachází pod veřejnou komunikací a že jako veřejné prostranství je užíván cípek zeleně s lavičkami a odpadkovým košem. Tato skutečnost však nemůže být důvodem pro zařazení celých pozemků do ploch veřejného prostranství. Tím je bezdůvodně omezeno vlastnické právo navrhovatelů nad nezbytnou mírou. Odpůrkyně přitom nebyla při vymezování regulativů vázána katastrálními hranicemi pozemků.
5. Při vymezování ploch v územních plánech je třeba se řídit § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Z tohoto ustanovení vyplývá, že plochy veřejných prostranství bývají nově vymezovány za tím účelem, aby byl zajištěn přiměřený rozsah a dostupnost dosavadních veřejných prostranství nebo aby mohly být nadále využívány v rámci jejich dosavadního účelu. Jestliže se v části dotčené touto změnou již nejedná o veřejné prostranství, měl by být tento nově vymezený prostor přinejmenším vhodný ke spoluužívání či doplnění již vymezeného veřejného prostranství. Dotčené pozemky s ohledem na své umístění, svůj profil (terén) a vzrostlou vegetaci k zajištění dostupnosti veřejného prostranství (zřídka užívané pozemní komunikace na jedné straně a

lavičky na straně druhé) sloužit nemohou, natož aby samy plnily účel veřejného prostranství.

6. Pozemky parc. č. Xa a parc. č. Xb nejsou využívány nikým jiným než navrhovateli a pro svůj nebezpečný terén (hluboké zarostlé jámy) jsou prakticky nepřístupné, a tedy využívány ani být nemohou. Pokud by zde mělo existovat veřejné prostranství ve smyslu parku nebo veřejné zeleně, vyžadovalo by to významné terénní úpravy a zabezpečovací práce. Pokud by naopak napadené OOP převzalo předchozí regulaci, pozemky by mohly vhodně oddělovat stavbu či stavby na pozemcích parc. č. Xd a parc. č. Xc od komunikace a stávajícího zeleného remízku s lavičkou.
7. Zákonné znaky veřejného prostranství vymezuje § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Pozemky parc. č. Xa a parc. č. Xb tyto zákonné znaky nenaplnějí. Nejsou a nikdy nebyly prostorem přístupným každému bez omezení, který by sloužil obecnému užívání. Kromě již zmíněné nepatrné výseče pod pozemní komunikací pozemky nikdo kromě navrhovatelů nevyužívá. Z uvedených důvodů je zařazení těchto pozemků mezi plochy veřejného prostranství nezákonné. Navíc odpůrkyně v napadeném OOP potřebu zvolené regulace neodůvodnila.
8. Dále navrhovatelé namítají nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Navrhovatelé uplatnili námitky řádně a včas již v rámci prvního veřejného projednání a vyjádřili v nich nesouhlas se zařazením pozemků parc. č. Xa a parc. č. Xb do plochy veřejného prostranství (která tehdy byla nadto plochou s možností vyvlastnění). Důvodem nesouhlasu byla skutečnost, že dotčené pozemky navazují na pozemky navrhovatelů parc. č. Xd a parc. č. Xc, na nichž chtějí stavět dva rodinné domy pro své potomky. Zařazením dotčených pozemků mezi veřejná prostranství je znemožněno mít k těmto domům zahradu. Odpůrkyně námitce sice částečně vyhověla (v otázce vyvlastnění), fakticky však vyhověno nebylo. Odpůrkyně se nevypořádala s tím, že dotčené pozemky nikdy nenaplněly zákonné znaky veřejného prostranství podle § 34 obecního zřízení. Nezaobírala se ani specifickým charakterem těchto pozemků a jeho neslučitelností s možností funkčního využití jako plochy veřejného prostranství. Odpůrkyně pouze konstatovala, že se jedná o veřejné prostranství, to však odporuje faktickému stavu.
9. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách uvedla, že se na dotčených pozemcích nachází plocha, která svým významem a účelem zpřístupňuje pozemky rodinných domů. Nezohlednila však, že směrem za pozemky navrhovatelů žádné rodinné domy nejsou. Uvedený účel proto nemůže být splněn. Dále odpůrkyně uvedla, že cílem zahrnutí dotčených pozemků do plochy veřejného prostranství je zachování její šíře 8 m, neboť slouží jako obousměrná pozemní komunikace. Podle navrhovatelů je toto východisko nesprávné a neodpovídá skutečné místní situaci. Šíře stávající pozemní komunikace se pohybuje v rozsahu cca 3 až 5 metrů (v severnější části je dokonce na několika místech užší). Obousměrný provoz je proto praktikován tak, že jedno z vozidel couvá do širší části, kde se sobě vyhnou. Taková situace však nenastává v místech podél pozemků parc. č. Xa a parc. č. Xb, kde je komunikace nejširší a dosahuje až 5 metrů. Přesto se odpůrkyně rozhodla zařadit pozemky navrhovatelů sousedící s pozemní komunikací do plochy veřejného prostranství. Výlučným cílem pravděpodobně bylo, aby alespoň toto jediné místo formálně vyhovělo požadavku na šíři veřejného prostranství podle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Podle navrhovatelů však neexistuje racionální důvod, proč by právě jejich

pozemky měly být snahou o domnělé rozšíření této plochy dotčeny. Odpůrkyně tento krok nevysvětlila, čímž zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

10. Odpůrkyně také postupovala vůči navrhovatelům fakticky diskriminačně, neboť zbytku dřívější plochy 02 (vymezené změnou č. 2 předchozího územního plánu k zastavění) se rozšíření plochy veřejného prostranství nedotklo, ačkoliv jde o plochu, kde se šíře komunikace pohybuje na hranici 3 m. Normované rozměry veřejného prostranství a komunikací přitom nejsou dodrženy ani v jiných částech obce. Pro dopravní obslužnost ponechává napadené OOP plochu dopravní infrastruktury na pozemcích parc. č. Xe, Xf a Xg západně od pozemků navrhovatelů. Není zde tedy potřeba vymezení plochy veřejného prostranství pro rozšíření komunikace.
11. Dále navrhovatelé namítají disproporci zvoleného řešení. Zařazením dotčených pozemků do ploch veřejného prostranství dosáhne jeho šíře cca 19 m, tedy dvojnásobek minima podle vyhlášky. Bude zde tedy uměle vytvořen veřejný prostor o šíři 19 m, který bude nevyužitelný a nadbytečný a který se o několik desítek metrů dál zúží na 3 m, které odpovídají šířce pozemní komunikace, aniž by byly zahrnuty okolní pozemky (např. pozemek parc. č. Xh).
12. S ohledem na výše uvedené jsou navrhovatelé přesvědčeni, že odpůrkyně nijak nezduvodnila, proč by měly být pozemky parc. č. Xa a parc. č. Xb zařazeny do plochy veřejného prostranství (přestože nenaplnují zákonné znaky), a neodůvodnila ani proporcionalitu zvoleného řešení vzhledem k vytčenému cíli. Rozhodnutí o námitkách je tedy nepřezkoumatelné a zjevně stojí na dílčích chybných závěrech. Odpůrkyně posoudila námitky navrhovatelů pouze z pohledu veřejného zájmu, ale rezignovala na porovnání veřejného zájmu s právy navrhovatelů.
13. Navrhovatelé uplatnili námitky i v rámci opakovaného veřejného projednání. Odpůrkyně na ně reagovala sdělením, podle kterého po veřejném projednání nedošlo k úpravě předmětných regulativů, a proto nelze uplatňovat námitku k těm částem dokumentace, které nebyly změněny. Ani v tomto případě tedy odpůrkyně neuvedla přezkoumatelné důvody, které ji k zařazení pozemků parc. č. Xa a parc. č. Xb do plochy veřejného prostranství vedly.
14. Skutečnost, že vymezení veřejného prostranství v územním plánu není konstitutivní, neznamená, že nemůže zkrátit vlastníka pozemku na jeho právech [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83]. Dotčení vlastníci totiž mohou vykonávat své vlastnické právo pouze v mezích připuštěných územním plánem. Je-li v územním plánu zařazen pozemek do plochy veřejného prostranství, je na něj takto nahlíženo i v následném rozhodování v území. Dochází tak fakticky k omezení možnosti budoucího využití pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 183/2017-41). Navrhovatelé zamýšleli na dotčených pozemcích zbudovat oplocenou zahradu k rodinným domům, které hodlají postavit na sousedních pozemcích. Tento záměr (příp. jiný obdobný záměr) jim byl znemožněn.
15. Veškerá omezení vlastnického práva přitom musí být v souladu se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu. V odůvodnění napadeného OOP ani v rozhodnutí o námitkách není uveden žádný silný veřejný zájem na zahrnutí pozemků navrhovatelů do plochy veřejného prostranství. Odpůrkyně odkazuje pouze na zachování 8metrové šíře plochy veřejného prostranství, která slouží jako obousměrná komunikace. To je však podle navrhovatelů cíl pouze domnělý a formalistický. Fakticky jej navíc nebude dosaženo.

Disproporční je navíc skutečnost, že po zahrnutí dotčených pozemků bude mít veřejné prostranství 19 m, tedy dvojnásobek šíře požadované § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Diskriminační je pak postup odpůrkyně v tom, že nevysvětluje, proč ostatní pozemky podél téže komunikace byly zařazeny do zastavitelné plochy. Nadto odpůrkyně postupovala v rozporu se zásadou kontinuity, která sice není bezbřehá, ale nelze ji zcela pomíjet a činit neodůvodněné zásahy do vlastnictví.

II. Vyjádření odpůrkyně

16. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu pro názornost poukázala na výkres veřejně prospěšných staveb a opatření, z něhož jsou seznatelné majetkové poměry v lokalitě – pozemní komunikaci vlastní obec a pozemky k ní přiléhající směrem k zastavitelné ploše Z05 vlastní jednak navrhovatelé a jednak řada dalších shodně dotčených vlastníků. Z výkresu je rovněž patrné, jakým způsobem bude rozšířen profil komunikace.
17. Navrhovatelé se v návrhu podaném k soudu zaměřují na otázku, zda jsou jejich dotčené pozemky veřejným prostranstvím. Tato otázka však vůbec není předmětem územního plánování a neměla by být řešena v rámci soudního přezkumu územního plánu (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2022, č. j. 43 A 29/2022-58, který se týkal jiné části téhož OOP a v otázce existence veřejného prostranství odkázal navrhovatele na jiná řízení). Navrhovatelé podle odpůrkyně zaměňují veřejná prostranství, jako jsou parky, s veřejnými prostranstvím, jejichž součástí je pozemní komunikace. Vymezením veřejného prostranství na pozemcích navrhovatelů v napadeném OOP se pouze do budoucna plánuje úprava situace v území tak, aby byla nastavena jednotná šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace sloužící ke zpřístupnění plochy Z05. Jak je patrné z hlavního výkresu, toto veřejné prostranství je zarovnané vůči všem dotčeným pozemkům stejně a tvoří logicky rovnou hranici pro plochu Z05. Odpůrkyně si neumí představit, jak jinak danou situaci řešit.
18. V této souvislosti odpůrkyně odkázala na metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. j. MMR-74890/2020-81, podle kterého pozemní komunikaci není možné ztotožňovat s veřejným prostranstvím. Veřejné prostranství vymezené podle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. zahrnuje nejen pozemní komunikaci, ale např. i veřejnou zeleň. Minimální šířka veřejného prostranství je proto ve vyhlášce stanovena větší než nejmenší požadovaná šířka pozemní komunikace.
19. Z pasportu komunikací odpůrkyně vyplývá, že se v posuzované věci jedná o místní komunikaci III. třídy 11c (viz také rozhodnutí Obecního úřadu Nová Ves ze dne 31. 1. 2019, č. j. 0116/19/OU). Pozemek pod touto místní komunikací je ve vlastnictví odpůrkyně.
20. Otázku, zda na daných pozemcích existuje veřejné prostranství, nelze řešit v řízení o návrhu na zrušení územního plánu. Územní plán nezakládá ani neruší veřejná prostranství, pouze je plánuje nebo deklaruje umístění již existujících prostranství. Pokud se navrhovatelé domnívají, že na jejich pozemcích neexistuje veřejné prostranství, měli se obrátit na civilní soud podle § 1042 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
21. Odpůrkyně nerozumí tomu, co navrhovatelům na zvoleném řešení vadí a v čem spatřují zásah do jejich práv, pokud sami tvrdí, že dotčené pozemky jsou nejvhodnější k tomu, aby oddělily jejich ostatní pozemky (a případnou budoucí zástavbu na nich) od komunikace. Napadené OOP je totiž v souladu s tím, jak navrhovatelé zamýšlejí pozemky využít.

Navrhované řešení je proto šetrné k právům vlastníků (pro veřejná prostranství se použije jen minimální rozsah pozemků) a chrání i veřejný zájem na dopravní obslužnosti dané lokality, na jejíž realizaci by se spravedlivě měli podílet ti, kdo budou ze zastavitelnosti lokality mít rovněž benefity.

22. Možný profil místní komunikace funkční skupiny B a C může vypadat tak, jak je uvedeno v bodu 8.4.3 normy ČSN 73 6110. Těleso místní komunikace je tak jen určitou částí celého veřejného prostranství, které dále může zahrnovat např. izolační zeleň, chodníky, cyklopruhy, osvětlení apod.
23. Základ odůvodnění přijatého řešení je v části napadeného OOP věnované urbanistické koncepci a dále části týkající se veřejné infrastruktury (kapitola I.d). Skutečnost, že odpůrkyně dbá na rozvoj veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace, před tím než dojde k výstavbě v zastavitelné ploše Z05, je v souladu s koncepcí napadeného OOP. Podle kapitoly f/2.1 odůvodnění jsou veřejná prostranství stabilizována a doplněna jako plochy s rozdílným způsobem využití (zobrazena jsou ve výkresu I.b). Dělí se na hlavní (VP_H), vedlejší (VP_V) a ostatní (VP_O). Předmětné veřejné prostranství VP_{V05} je veřejným prostranstvím vedlejším.
24. V rozhodnutí o námitkách odpůrkyně poukázala na to, že k předmětné komunikaci přiléhá zastavitelná plocha Z05, kterou právě tato komunikace zpřístupňuje (v této ploše mají své další dva pozemky také navrhovatelé). Napadené OOP k lokalitě Z05 uvádí, že bude zajištěno opatření DR_{06} (úprava profilu komunikace), DN_{22} (pěší komunikace) a nová trafostanice TSN_{01} . Opatřením DR_{06} se rozumí místní komunikace na pozemku parc. č. 1029/1 (který je ve vlastnictví odpůrkyně a na němž se nachází stávající komunikace 11c, která je součástí veřejného prostranství vymezeného mimo jiné na dotčených pozemcích navrhovatelů) – rozšíření uličního profilu pro zajištění parkovacích stání a parametrů komunikace v souladu s ČSN ve vazbě na zastavitelnou plochu Z05 (viz kapitolu f/2.3.1). Je zřejmé, že napadené OOP počítá s tím, že veřejné prostranství bude odpovídat požadavkům výše zmíněné normy ČSN.
25. Napadené OOP stanoví realizaci opatření veřejné infrastruktury (tj. mimo jiné opatření DR_{06}) jako podmínku výstavby v ploše Z05 [viz kapitolu k) Etapizace odůvodnění]. Tato podmínka je podstatná kvůli předcházení vzniku deficitu veřejné infrastruktury. V této ploše se nacházejí i pozemky parc. č. Xd a parc. č. Xc, na kterých chtějí navrhovatelé stavět. Bez realizace veřejné infrastruktury (tj. bez využití pozemků parc. č. Xa a parc. č. Xb) to však nebude možné. K obdobné situaci se vyjádřil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79.
26. Tvrzení navrhovatelů, podle kterého byly jejich pozemky jako jediné pozemky ve vlastnictví soukromých osob nově zařazeny do ploch veřejného prostranství (z čehož navrhovatelé dovozují diskriminaci), není pravdivé, resp. je pravdivé pouze ve vztahu k ploše VP_{V05} , v níž vlastní pozemky pouze navrhovatelé a odpůrkyně. Pravdivé však toto tvrzení není ve vztahu k dalším pozemkům, na kterých bylo rovněž navrženo veřejné prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace. Do ploch VP_O jsou např. zařazeny pozemky v těsném sousedství dotčených pozemků navrhovatelů, které rovněž sousedí s místní komunikací 11c. Namátkou se jedná o pozemky parc. č. Xh, Xch, Xi nebo Xj. Tyto pozemky jsou také ve vlastnictví soukromých osob. Všechny tyto pozemky podléhají podle napadeného OOP v podstatě stejnému režimu jako dotčené pozemky navrhovatelů.

V předchozím územním plánu ve znění změny č. 2 byly přitom i tyto ostatní pozemky zahrnuty v ploše obytná zástavba venkovského typu.

27. K rozsahu odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrkyně poukázala na to, že pro účely soudního přezkumu je relevantní pouze ta část námítky, že podle názoru navrhovatelů není potřeba cestu rozšiřovat z důvodu nízkého dopravního zatížení. Takto formulovaná námitka je pouze povšechná, nekvalitní a nekonkrétní a není z ní zřejmé, jaké řešení by mělo být přijato. Stežní tak odpůrkyně mohla uvést podrobnější odůvodnění, než jaké sepsala. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách podle odpůrkyně odpovídá požadavkům recentní judikatury (k požadavkům na kvalitu argumentace navrhovatele zpochybňující odborné podklady, z nichž odpůrce vycházel, srov. např. rozsudky NSS ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021-183, č. 4283/2022 Sb. NSS, nebo ze dne 5. 8. 2022, č. j. 8 Ao 9/2022-101, body 47 a 48). K námitce tvrzené nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrkyně dále citovala z výše zmíněného rozsudku č. j. 5 As 94/2015-79.
28. Z výše uvedených důvodů odpůrkyně navrhuje zamítnutí návrhu a přiznání náhrady nákladů řízení, neboť je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem.

III. Další podání účastníků řízení

29. Navrhovatelé v replice uvedli, že argumenty odpůrkyně považují za vnitřně rozporné a účelové. V obecné rovině sice navrhovatelé souhlasí, že (ne)existence veřejného prostranství není otázkou územního plánování, ale naplnění zákonných znaků. Pokud však odpůrkyně v územním plánu zařadila pozemky navrhovatelů do ploch veřejného prostranství, fakticky tím omezila jejich možnost s touto plochou nakládat. Provázanost naplnění znaků veřejného prostranství s územním plánováním je podle navrhovatelů nesporná. Dále navrhovatelé zopakovali již v návrhu zmíněnou argumentaci vztahující se k § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Navrhovatelé také setrvali na stanovisku, že dotčené pozemky v celém rozsahu nenaplnňují znaky veřejného prostranství podle § 34 obecního zřízení a neplní některou z funkcí vyžadovanou § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Jejich zařazení do ploch veřejného prostranstvím napadeným OOP proto bylo nezákonné.
30. Navrhovatelé neomezovali svou argumentaci na veřejné prostranství typu parku, jak tvrdí odpůrkyně. Podstatným společným znakem veřejných prostranství je obecné užívání. Tento znak naplněn není, neboť, jak již navrhovatelé uvedli v návrhu, kromě nich samotných dané pozemky nikdo jiný nevyužívá (s výjimkou výseče pod komunikací). Odpůrkyně nenaplnění znaků veřejného prostranství pomíjí a zaměřuje se pouze na šíři veřejného prostranství, jehož součástí je komunikace. Za situace, kdy daná komunikace dosahuje největší šíře právě v místech, kde sousedí s jejich pozemkem, není dán racionální důvod, proč by měly být jejich pozemky snahou o domnělé rozšíření této plochy dotčeny. Normované rozměry veřejného prostranství a pozemních komunikací nejsou dodrženy ani v jiných částech obce.
31. Navrhovatelé jsou ochotni připustit, že prostor pro lavičku a vzrostlé stromy může sloužit jako veřejné prostranství. Odpůrkyně však v napadeném OOP vymezila veřejné prostranství podle katastrálních hranic pozemků a zařadila pozemky navrhovatelů do ploch veřejného prostranství jako celek, přičemž nezohlednila reálné poměry v místě.
32. Argument opatřením DR₀₆ jako podmínkou výstavby v ploše Z05 není podle navrhovatelů opodstatněný, protože plocha Z05 je převzata z předchozího územního plánu, který takovou podmínku neobsahoval a považoval plochu za zastavitelnou. Navíc nelze

opomenout, že na takřka sousedním pozemku parc. č. Xg má být v horizontu 1 až 2 let realizována pozemní komunikace o šířce 5 až 9,5 m.

33. Dále navrhovatelé zařadili do repliky několik fotografií pořízených z aplikace panorama na webové stránce mapy.cz, které mají zobrazovat nejužší místa příjezdu z jižní, jihovýchodní a severní strany k pozemkům navrhovatelů. Tyto fotografie podle navrhovatelů ilustrují nemožnost realizace opatření DR₀₆, tj. rozšíření komunikace tak, aby splňovala normy (musely by ustoupit některé stávající domy či oplocení, odpůrkyně přitom nevymezila tyto plochy jako plochy s předkupním právem nebo možností vyvlastnění).
34. Navrhovatelé setrvali také na námitce porušení zásady proporcionality. Odpůrkyně neporovnala jejich soukromý zájem s veřejným zájmem. Tento proces ani provést nemohla, neboť zde není veřejný zájem na zařazení pozemků navrhovatelů do ploch veřejného prostranství. V této souvislosti opět připomněli, že největší šíře dosahuje stávající komunikace v sousedství právě jejich pozemků. Za disproporční pak označili skutečnost, že šíře veřejného prostranství v daném místě dosáhne 19 m. Navrhovatelé zpochybňují argumentaci odpůrkyně cílem rozšíření stávající komunikace v celé její délce k zajištění dopravní obslužnosti. Ke komunikaci přiléhají pozemky několika vlastníků, kteří nemají zájem ustoupit se svými předzahrádkami. Tvzení odpůrkyně, že nedošlo k diskriminaci navrhovatelů, neboť zvolené řešení je vedeno snahou o zajištění dopravní obslužnosti v oblasti, kde se nacházejí i další pozemky navrhovatelů, je účelové. Daná oblast je již v současnosti dopravně obsloužena pozemními komunikacemi z jižní části. Z důvodu právní i faktické nemožnosti rozšíření stávající komunikace na pozemku parc. č. 1029/1 je třeba odmítnout tvrzení, podle něhož jsou jejich pozemky dotčeny tímto fiktivním cílem shodně jako pozemky sousední. I pokud by snad bylo možné rozšířit danou komunikaci odpůrkyní navrhovaným způsobem, není zde důvod pro zařazení pozemků navrhovatelů do ploch veřejného prostranství v celé jejich výměře podle katastrálních hranic.
35. Odpůrkyně v reakci na repliku uvedla, že výklad § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. podaný navrhovateli nepovažuje za správný. Není rozhodně nesporné, že by vymezení ploch veřejného prostranství bylo přímo závislé na existenci stávajících veřejných prostranství. Pozemky, které územní plán zahrne do veřejných prostranství nemusí být veřejným prostranstvím v okamžiku jeho schvalování, ale mohou se jím stát do budoucna. Územní plán ale není konstitutivním podkladem pro vznik veřejných prostranství. Veřejné prostranství vzniká naplněním zákonných znaků, a to i pokud není v územním plánu zakotveno. Odpůrkyni nicméně není zřejmé, proč o této skutečnosti navrhovatelé vůbec hovoří.
36. Dále odpůrkyně zdůraznila, že fotografie zahrnuté do repliky vůbec nesouvisí s napadenou regulací. Jedná se o místa, která se nacházejí jinde. Není pravdou, že by nebylo možné realizovat opatření DR₀₆ kvůli rohu domu nebo oplocení, neboť opatření má být realizováno jinde, než v místech zachycených na fotografiích.
37. Pozemky navrhovatelů byly vymezeny jako veřejné prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace, neboť odpůrkyně hodlá zkvalitnit tuto komunikaci. Vedle tělesa komunikace je proto třeba využít též související pozemky. K námitce nepřiměřené šíře odpůrkyně doplnila, že budoucí úprava v území je plánována tak, aby byla nastavena jednotná šířka a krajní hranice veřejného prostranství. Sporné veřejné prostranství je podle výkresu zarovnané vůči všem dotčeným pozemkům a tvoří logicky rovnou hranici plochy Z05.

Pozemky navrhovatelů mají bohužel atypický tvar (se špičkou). Stanovení hranice veřejného prostranství klikatě by bylo nerozumné.

38. Odpůrkyně dále nerozumí argumentu, že dotčené pozemky nejsou v současnosti jako veřejné prostranství využívány. Při zkvalitnění pozemní komunikace bude využito celé veřejné prostranství. Na pozemky související s pozemní komunikací lze umístit např. veřejné osvětlení, odvodňovací kanály, upravit zeleň, vybudovat chodníky apod. Skutečnost, že jinde v obci je nevyhovující stav pozemních komunikací, nelze považovat za „bernou minci“.
39. Tvzení navrhovatelů, že na pozemku parc. č. Xg má v horizontu 1 až 2 let vzniknout zpevněná komunikace s živičným povrchem o šířce 5 až 9,5 m, je pro odpůrkyni novinkou, odpůrkyně je přitom vlastníkem zmíněného pozemku. Na daném pozemku se nachází nezpevněná polní cesta (jen vyjeté koleje), která je sjízdná jen za dobrého počasí. Tato cesta nenaplnuje základní předpoklady pro to, aby mohla plnit funkci příjezdové komunikace k zástavbě rodinných domů nebo do jakékoliv jiné zástavbové lokality, zejm. neumožňuje průjezd vozidel záchranných složek či vozidel obsluhy. Odpůrkyně nyní neplánuje danou cestu zpevňovat nebo zkapacitňovat. I ze sdělení Státního pozemkového úřadu ze dne 7. 9. 2022 vyplývá, že je navržena jako vedlejší polní cesta v kategorii P 4/30, tj. 3 m komunikace a 2 x 0,5 krajnice, s doporučeným živičným povrchem, a že dosud ještě neproběhlo ani výběrové řízení.
40. Pozemní komunikace, o kterou jde v posuzované věci a která je součástí veřejného prostranství, pro které byla vymezena v územním plánu plocha veřejného prostranství zahrnující pozemky navrhovatelů, je značně důležitá, a proto napadené OOP stanovilo opatření DR₀₆ jako podmínku pro plochu Z05, kde se nacházejí i další pozemky navrhovatelů. Úkolem obce je uspokojovat potřeby občanů, mimo jiné též potřebu bydlení a potřebu dopravy. Rozšíření komunikace na pozemku parc. č. 1029/1 je skutečně nezbytnou podmínkou nové výstavby.
41. Pokud jde o tvrzenou diskriminaci navrhovatelů, jejichž pozemky se nacházejí v ploše VP_{V05}, oproti vlastníkům nemovitostí ve stejné lokalitě, jejichž pozemky se nacházejí v ploše VP_O, neuvádí navrhovatelé žádné další informace. Není proto zřejmé, v čem diskriminaci spatřují. Regulace dopadá na vlastníky velmi podobně. Odpůrkyně nerozumí ani argumentu spočívajícímu v nutnosti vymezit plochy pro realizaci DR₀₆ (rozšíření komunikace) jako plochy s možností vyvlastnění či předkupního práva. Na pozemcích navrhovatelů původně takové řešení bylo, ale odpůrkyně vyhověla jejich námitce a takovou regulaci zrušila. Pokud taková situace navrhovatelům nevyhovuje, odpůrkyně si není jistá, co vlastně měla udělat, aby to bylo z pohledu navrhovatelů v pořádku.

IV. Jednání před soudem

42. Při jednání dne 7. 11. 2022 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a odkázali na svá písemná podání.
43. Soud provedl důkaz vyjádřením Státního pozemkového úřadu ze dne 7. 9. 2022, které se týká polní cesty, která je podle navrhovatelů alternativní komunikací. Z vyjádření vyplývá, že v k. ú. X byly v letech 2012-2016 provedeny komplexní pozemkové úpravy a dále že podklady pro zadání projektové dokumentace polní cesty C5 jsou připraveny pro výběrové řízení. Tato cesta je jako vedlejší polní cesta navržena v kategorii P 4/30, tj. 3 m komunikace a 2x0,5 m krajnice, s doporučeným živičným povrchem. Další přílohy,

kteřé k replice připojili navrhovatelé, soud jako důkaz neprováděl, neboť samotná existence zmíněné polní cesty není mezi účastníky sporná a vyplývá i z územního plánu. Soud neprovedl ani důkaz videozáznamem současného stavu přístupnosti komunikace na pozemku parc. č. Xk, jehož provedení navrhovatelé navrhli při jednání a jímž hodlali prokázat, že řešení přijaté v územním plánu je nefunkční a polovičaté, a že tedy zásah do jejich vlastnického práva je neodůvodněný a částečně i diskriminační. Soud považoval stávající stav za dostatečně zřejmý již z fotografií, které byly součástí návrhu, resp. repliky. K rozsahu, v němž se soud mohl zabývat návrhovými body týkajícími se námitek nepřiměřenosti (včetně tvrzené diskriminace), a tedy i důkazy, kterými navrhovatelé hodlali tato tvrzení prokazovat, soud odkazuje na níže uvedené odůvodnění, zejm. bod 80.

V. Posouzení věci soudem

44. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.; napadené OOP nabylo účinnosti dne 26. 8. 2021 a návrh byl podán dne 11. 8. 2022) osobami k tomu oprávněnými (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz dále). Soud proto návrh věcně projednal, a to v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
45. K aktivní legitimaci navrhovatelů soud upřesňuje, že ji navrhovatelé dovozují z vlastnictví nemovitých věcí (pozemků) nacházejících se v katastrálním území N. V. u N. (viz výše bod 2). Toto tvrzení soud ověřil z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. 105). Ve věci není sporné, že pozemky navrhovatelů parc. č. Xa a parc. č. Xb jsou regulovány napadeným OOP. Zároveň navrhovatelé tvrdí dotčení na svém vlastnickém právu tím, že tyto pozemky byly napadeným OOP zařazeny do plochy veřejného prostranství (VPv05), čímž byli navrhovatelé omezeni v možnosti dané pozemky využívat, přičemž podle předchozího územního plánu (ve znění jeho změn) byly tyto pozemky zařazeny do plochy určené k zástavbě „obytná zástavba venkovského typu“. Dotčení práv navrhovatelů napadeným OOP je tedy přinejmenším myslitelné, a jejich aktivní procesní legitimace k podání návrhu je tedy dána.
46. Návrh na zrušení části napadeného OOP není důvodný.
47. Při posouzení důvodnosti návrhu soud vyšel z ustálené judikatury, která vymezila míru, v níž jsou správní soudy oprávněny zasahovat do procesu územního plánování. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „[ú]zemní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či

stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“

48. Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, přičemž v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. K tomu soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu.
49. Dále podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v procesu územního plánování *„jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podobu a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*
50. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Přijetí konkrétního územního plánu, tedy obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území, je při zachování výše zmíněných zásad politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat. Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, a judikaturu tam citovanou).
51. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Ze zásady

zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy.

52. Napadeným územním plánem nepochybně došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, neboť jím bylo oproti dřívějšímu územnímu plánu změněno funkční využití jejich pozemků. Dílčí závěr o existenci zásahu však ještě nepředjímá, zda byl takový zásah nezákonný či nepřiměřený.
53. Na závěru o existenci zásahu do vlastnického práva napadeným OOP nic nemění ani skutečnost, že veřejné prostranství vzniká *ex lege* naplněním zákonných znaků uvedených v § 34 obecního zřízení (*„Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“*). Územní plán tedy nemá ve vztahu k veřejnému prostranství konstitutivní účinky, což ostatně není mezi účastníky řízení sporné. V samotném vymezení plochy veřejného prostranství na pozemcích navrhovatelů proto nelze s ohledem na zmíněnou absenci konstitutivních účinků spatřovat bez dalšího nezákonnost.
54. To, že vymezení plochy veřejného prostranství v územním plánu není konstitutivní, však neznamená, že nemůže vlastníka takového pozemku zkrátit na jeho právech. V rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, Nejvyšší správní soud shledal, že vymezení určité plochy jako veřejného prostranství představuje omezení vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku. Územní plán totiž představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezí-li totiž územní plán určitý pozemek nebo jeho část jako veřejné prostranství, bude na danou plochu i pozemek takto nahlíženo i při následném rozhodování v území. Dochází tak fakticky k omezení možností budoucího využití pozemku.
55. Otázkou tedy není, zda k zásahu došlo, ale zda byl tento zásah přiměřený.
56. Při posouzení otázky přiměřenosti zásahu je přitom třeba vycházet z toho, že územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznamená to samozřejmě, že je třeba převzít všechny návrhové plochy; tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj v území. Dotčené osoby nicméně musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (viz rozsudek NSS č. j. 9 As 171/2018-50, bod 56, na který navrhovatel přílehlavě odkázal).
57. Také další judikatura NSS (srov. např. rozsudek ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53) potvrzuje, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté

dokumentace nižšího stupně. Také např. v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování, na druhou stranu ovšem požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce, a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být bez dalšího spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

58. Přestože vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svých požadavků, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, nebo ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68), k omezení jeho vlastnického práva regulací obsaženou v územním plánu může dojít pouze při dodržení výše popsanych zásad.
59. V této souvislosti soud dále připomíná, že pro rozsah soudního přezkumu a pro posouzení, zda došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva, je podstatné, zda vlastník dotčeného pozemku uplatnil námitky k návrhu územního plánu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, a judikaturu tam citovanou). Mezi účastníky je přitom nesporné, že navrhovatelé uplatnili včasnou námitku dne 22. 1. 2020.
60. V námitce ve vztahu k pozemkům parc. č. Xa a parc. č. Xb uvedli: „[P]odáváme tímto námitku proti návrhu územního plánu katastru obce N. V., kde nám obec chce vyvlastnit tyto dva pozemky na rozšíření obecní cesty s tímto nesouhlasíme, protože tyto pozemky přímo navazují na naše další pozemky kde chceme stavět rodinný dům, dle našeho úsudku není potřeba cestu rozšiřovat z důvodu nízkého dopravního zatížení. [...] Považujeme tyto návrhy obce za zcela nepřijatelné a nesouhlasíme s nimi a odvoláváme se také na listinu základních práv a svobod občanů, kde je vyvlastnění jako ta zcela poslední možnost. Apelujeme na vás jako na nadřízený orgán obce X abyste toto nedovolili a nedopustili se křivd na občanech Nové vsi, na závěr chceme upozornit na to, že v případě potřeby se budeme hájit u soudu.“ Zbývající část námítky se týkala regulace jiných pozemků navrhovatelů, která již není předmětem nyní projednávaného návrhu.
61. Odpůrkyně námitce částečně vyhověla a zrušila původně plánovanou možnost vyvlastnění dotčených pozemků. Doplnila, že „[n]a předmětném pozemku je vymezeno veřejné prostranství, které svým významem a účelem zpřístupňuje pozemky rodinných domů dle § 7 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Takové veřejné prostranství pro obousměrnou komunikaci musí mít alespoň 8 m v souladu s vyhláškou č. 501/2006 Sb. v platném znění, § 22 odst. 2. Plocha veřejného prostranství v šíři 8 m bude zachována, jelikož se jedná o veřejné prostranství s obousměrnou komunikací zpřístupňující pozemek rodinného domu při západní hranici tohoto veřejného prostranství a při západní hranici je vymezena zastavitelná plocha Z05 (smíšená obytná – O).“
62. Po opakovaném veřejném projednání uplatnili navrhovatelé dne 14. 1. 2021 další námitku, v níž uvedli: „[P]odáváme tímto námitku k těmto pozemkům, že nebyli zařazeny do zastavitelného území obce i přesto, že jsou v intravilánu obce a navíc přímo navazují na naše dva další pozemky Xc a Xd, které byli zařazeny do zastavitelné části obce X. Na těchto čtyřech

pozemcích plánují naše děti si postavit přízemní rodinné domky tak si Vás tímto dovoluujeme požádat a poprosit o kladné posouzení naší námítky. Vážená slečno Š., moc bychom Vás s manželkou chtěli poprosit o dodatečné zařazení naší námítky k územnímu plánu obce X v k.ú. X, která je součástí této žádosti. Námitku jsme nestihli podat v termínu do 11. 1. 2021 z důvodů naší karantény při podezření na onemocnění Covid 19, která nám skončila 13.1.2021.“

63. Odpůrkyně námitce nevyhověla s odůvodněním, že „[p]o veřejném projednání nedošlo k úpravě předmětných regulativů. Námitku nelze uplatňovat k částem dokumentace, které nebyly po veřejném projednání změněny.“
64. Podle soudu rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpovídá obecnosti námitek, které navrhovatelé v podání ze dne 22. 1. 2020 uplatnili. Podstata jejich námítky spočívala v nesouhlasu se zakotvením možnosti vyvlastnění pozemků parc. č. Xa a parc. č. Xb. V tomto rozsahu jim bylo vyhověno a možnost vyvlastnění byla z konečného znění územního plánu vypuštěna, což ostatně navrhovatelé nezpochybňují. Ve zbývajících relevantních částech námítky navrhovatelé uvedli pouze obecné tvrzení, že podle jejich názoru není potřeba cestu rozšiřovat z důvodu nízkého dopravního zatížení. Na tuto námitku odpůrkyně reagovala poukazem na skutečnost, že je v dané lokalitě plánováno veřejné prostranství pro zpřístupnění rodinných domů, a to prostřednictvím obousměrné komunikace, jejíž veřejné prostranství musí mít podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. šíři alespoň 8 m. Zároveň odpůrkyně poukázala na skutečnost, že při západní hranici daného veřejného prostranství je vymezena zastavitelná plocha Z05.
65. Podle soudu odpůrkyni nelze vytýkat, že hodlala rozšířit již existující pozemní komunikaci tak, aby umožňovala obousměrný provoz, a to zejm. za situace, kdy dosud je tato komunikace obklopena zástavbou pouze z jedné (východní) strany, avšak nový územní plán počítá s rozšířením zástavby i na druhé (západní straně) v ploše Z05, čímž nepochybně dojde k navýšení provozu. V ploše Z05, která má 0,74 ha, se podle napadeného OOP počítá s výstavbou 8 rodinných domů. V souvislosti s plochou Z05 napadené OOP počítá s opatřením DR₀₆ – tedy rozšířením stávající místní komunikace na pozemku parc. č. 1029/1 tak, aby byl rozšířen uliční profil, zajištěny parametry komunikace v souladu s normou ČSN a byla zajištěna parkovací stání (část f/2.3.1 odůvodnění napadeného OOP).
66. Plocha Z05 je podle části k) výroku napadeného OOP zařazena do I. etapy. Zároveň je zde uvedeno, že před kolaudací nebo vydáním souhlasu s užíváním staveb musí být vybudována související dopravní a technická infrastruktura, přičemž konkrétně u plochy Z05 je uvedeno, že bude zajištěno mimo jiné opatření DR₀₆ (úprava profilu komunikace).
67. Odpůrkyni lze tedy přisvědčit v tom, že podle napadeného OOP je podmínkou výstavby v ploše Z05 rozšíření profilu stávající pozemní komunikace podle parametrů definovaných pro opatření DR₀₆. V ploše Z05 se přitom nacházejí i pozemky navrhovatelů, na nichž plánují výstavbu. Rozšíření profilu dané pozemní komunikace je jim tedy ku prospěchu, neboť bez jeho realizace by nemohli na pozemcích parc. č. Xc a parc. č. Xd stavět. Podmínění výstavby v ploše Z05 realizací opatření DR₀₆ přitom (v námitkách ani návrhu k soudu) nenapadli.
68. Podle soudu nelze odpůrkyni vytýkat snahu o zohlednění požadavků na území tak, aby budoucí záměr zástavby rodinnými domy byl realizovatelný. V obdobné situaci Nejvyšší správní soud konstatoval, že odkaz na § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., pokud jde o zdůvodnění nedostatečnosti stávající komunikace a minimální šířky komunikace

plánované, byl zcela namístě, neboť lokalita musí být uzpůsobena tak, aby v ploše výslovně územním plánem vymezené pro bydlení v rodinných domech, bylo možné tyto stavby umístit (viz rozsudek ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79). Dále Nejvyšší správní soud v daném rozsudku dodal, že obecně lze jistě souhlasit s tím, že pro vymezování ploch v rámci územního plánu je relevantní v první řadě část druhá vyhlášky č. 501/2006 Sb., zatímco část třetí (včetně § 22 této vyhlášky) již stanoví požadavky na vymezování pozemků a umísťování staveb, nicméně je v tomto případě nutné přihlédnout k plánovanému účelu vymezených ploch, jímž je zástavba rodinnými domy. Bylo by tedy krajně nelogické tuto skutečnost přehlížet a zakládat tak jen obtížně řešitelné problémy pro navazující správní řízení či postupy. Z uvedených důvodů tedy podle Nejvyššího správního soudu není možné vymezit veřejné prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemky určené pro zástavbu rodinnými domy, v menším rozsahu, než bude následně požadováno při umísťování těchto staveb.

69. V odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dodal, že je nutné přihlédnout mj. rovněž ke skutečnosti, že šířka plánované komunikace byla zdůvodněna také potřebou zbudování technické infrastruktury, včetně kanalizace, která má na šířku veřejného prostranství zásadní vliv. Pokud jde o přesné určení této šířky, tato šířka musí být vnímána jako přibližná a uzpůsobená měřítku územního plánu. V územním plánu není možné vymezit širší daného dopravního koridoru s přesností, která je vyhrazena až pro další navazující řízení či postupy.
70. Tyto závěry jsou podle soudu příléhavé i pro nyní posuzovanou věc.
71. Zajištění dopravní obslužnosti pro lokalitu určenou k bydlení je zcela nepochybně ve veřejném zájmu, který územní samosprávné celky realizují v rámci své samostatné působnosti ve prospěch svých občanů. Navrhovatelé ve včasně uplatněných námitkách v procesu územního plánování nepředestřeli takové důvody, které by svědčily o tom, že jejich soukromý zájem na užívání dotčených pozemků převažuje.
72. Námitky uplatněné dne 14. 1. 2021 byly již opožděné, neboť nad rámec vypuštění možnosti vyvlastnění (čímž bylo původní námitce vyhověno) návrh pro opakované veřejné projednání neobsahoval odlišnou regulaci dotčených pozemků oproti návrhu pro veřejné projednání, navrhovatelé proto nebyli oprávněni vznášet námitky nové. Pro úplnost lze dodat, že ani námitky ze dne 14. 1. 2021 s ohledem na svou obecnost o existenci převažujícího soukromého zájmu či nepřiměřenosti zásahu nesvědčí.
73. Soud v této souvislosti podotýká, že bylo plně na navrhovatelích, jaké námitky a jaké konkrétní argumenty vnesou. Uplatnili-li pouze zcela obecné námitky, nemohli očekávat ze strany odpůrkyně detailní odpověď. Navrhovatelé neuvádějí žádné okolnosti, které jim bránily v uplatnění konkrétnějších námitek. Odpůrkyně nebyla povinna domýšlet argumenty za ně. Soud proto považuje vypořádání námitek navrhovatelů v rozhodnutí o námitkách za dostatečné a splňující požadavky na přezkoumatelnost odůvodnění takového rozhodnutí.
74. S podrobnější argumentací navrhovatelé přicházejí až v řízení před soudem.
75. Ustálená judikatura v těchto případech dovodila, že „[n]epodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového

vypořádání rozhodl soud“ (rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 33, shodně rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, bod 12).

76. V případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu měl být zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují (rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 32, nebo č. j. 10 As 183/2016-35, body 13 a 15).
77. Obdobné závěry zaujal Nejvyšší správní soud v mnoha svých rozhodnutích a tvoří dnes již součást jeho ustálené judikatury. Jako příklad lze uvést územní plány stanovící nový způsob využití území a omezující případnou další výstavbu nad stanovené limity hmotového objemu a výškové hladiny (rozsudek ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011-162, bod 28) nebo vymezující zastavitelné plochy pro bydlení (rozsudek ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015-98, bod 53), přeložku silnice (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229, body 156 až 161) a mnohé další. Ve všech uváděných případech vedlo neuplatnění námítky nebo připomínky nepřiměřenosti v průběhu pořizování opatření obecné povahy k nedůvodnosti námítky nepřiměřeného zásahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, judikatura se ustálila na názoru, že *„proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy“* (bod 39, s odkazem na rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Uplatnění námítek či připomínek není jen formalitou, ale má umožnit řešit spory o využití území již ve fázi projednání návrhu územního plánu (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59).
78. Soud si je vědom, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, dovedl určitou výjimku z právě uvedeného pravidla, pokud by došlo k *„zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů“*. Tento závěr však soud učinil ve velmi specifické a svou podstatou jedinečné situaci, kdy územní plán nově zavedl podmínku zachování průchodu na náměstí prolukou, která v důsledku devastace dřívější souvislé stavby vznikla samovolně. Soud akceptoval, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námítky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu a se kterými se pořizovatel územního plánu následně vypořádá: *„Tuto roli nemůže později převzít správní soud. Nicméně je třeba rozlišovat mezi povinností pořizovatele územního plánu připravovanou regulací odůvodnit a námitkami proti omezením, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná a pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat. V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele, jak to učinil krajský soud.“*
79. Pravidlo zavedené územním plánem ve věci řešené rozsudkem č. j. 7 AOs 4/2012-31 tedy mířilo proti konkrétnímu pozemku a v podstatě se svým obsahem blížilo správnímu rozhodnutí o vyvlastnění. I proto měl tento akt včetně jeho proporcionality pořizovatel

odůvodnit. Jak k rozsudku č. j. 7 AOs 4/2012-31 vysvětlil Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře, soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá „jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“ (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55, bod 36, viz též rozsudek č. j. 10 As 183/2016-35, body 17 a 18). O srovnatelnou situaci se v nyní posuzované věci nejedná. V nyní posuzované věci není vyloučeno, že část plochy veřejného prostranství přiléhající k plánovaným rodinným domům bude tvořena veřejnou zelení, která tak bude plnit funkci jakési předzahrádky rodinných domů tak, jak si navrhovatelé přejí, pouze s tou výhradou, že ji nebude možné oplotit. Dále soud v této souvislosti zdůrazňuje, že samotným vymezením plochy veřejného prostranství nedochází k odnětí vlastnického práva navrhovatelů k dotčeným pozemkům. Odpůrkyně tedy dané pozemky nemůže bez dalšího užívat jako veřejné prostranství proti jejich vůli, resp. musela by jim např. platit nájem nebo bezdůvodné obohacení. Budoucí uspořádání vztahů v daném místě je tedy otázkou dalšího jednání mezi navrhovateli a odpůrkyní, např. se nabízí i směna pozemku parc. č. Xe, který je ve vlastnictví odpůrkyně a přiléhá k pozemkům navrhovatelů parc. č. Xc a parc. č. Xd z druhé strany, za pozemky parc. č. Xa a parc. č. Xb.

80. Z výše uvedeného vyplývá, že soud v režimu správního soudnictví nemůže být tím prvním, kdo se bude zabývat otázkou přiměřenosti zásahu do vlastnického práva způsobeného napadeným OOP. Argumentací navrhovatelů vztahující se k otázce tvrzené nepřiměřenosti napadených částí OOP (včetně tvrzené diskriminace), která byla poprvé vznesena až v řízení před soudem, se proto soud nemohl podrobněji věcně zabývat.

VI. Závěr a náklady řízení

81. Soud neshledal žádný návrhový bod důvodným a nezjistil ani žádnou vadu napadeného OOP, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto návrh podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.
82. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Odpůrkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši **20 753 Kč**. Tato částka sestává z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a dupliky a účast při jednání podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a ze čtyř paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, vše zvýšeno o 21 % DPH ve výši 2 856 Kč, tedy celkem **16 456 Kč**.
83. Dále odpůrkyni náleží náhrada za cestovné podle § 13 odst. 5 advokátního tarifu, § 157 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a § 1 a § 4 vyhlášky č. 511/2021 Sb. (cesta na jednání soudu) ve výši **3 087 Kč**. Tato částka odpovídá náhradě jízdních výdajů na trase mezi sídlem zástupce odpůrkyně a sídlem soudu (Brno-Praha) a zpět osobním automobilem Toyota Auris při vzdálenosti tam a zpět celkem 414 km, spotřebě v kombinovaném provozu 6,2 l benzínu Natural 95 na 100 km, sazbě základní náhrady 4,70 Kč/km a průměrné ceně paliva 44,50 Kč/l. A konečně odměna zahrnuje také promeškaný čas 10

půlhodin á 100 Kč podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, přičemž tato částka je zvýšena o 21 % DPH, tedy celkem **1 210 Kč**.

84. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 20 753 Kč jsou navrhovatelé povinni uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Soud dodává, že odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro pořízení územního plánu (napadené OOP pořídila prostřednictvím smluvně zajištěné třetí osoby) ani pro svou obhajobu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 1 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. listopadu 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu